

## Ideas, actores e intereses en disputa. Análisis del Programa de Desarrollo Rural Sustentable en el Partido de General Pueyrredón

*Ideas, interests and actors in dispute. Analysis of the Programa de Desarrollo Rural Sustentable in Municipality of General Pueyrredón*

Recibido  
14 | 09 | 18

Aceptado  
22 | 05 | 19

Publicado  
30 | 06 | 19

**María Sol Meglio**  
[mariasolmeglio@hotmail.com](mailto:mariasolmeglio@hotmail.com)

**Jésica Lucía Pluchino**  
[pluchinojesica@gmail.com](mailto:pluchinojesica@gmail.com)

Universidad Nacional de Mar del Plata - Grupo de Estudios Socio-Históricos y Políticos.  
Argentina

### RESUMEN

El presente artículo tiene como objeto presentar un análisis de la formulación e inscripción en la agenda del problema que da origen al Programa de Desarrollo Rural Sustentable, en el año 2013 en el partido de General Pueyrredón, a partir del enfoque de Coaliciones Promotoras propuesto por Paul Sabatier y Hank Jenkins-Smith. La elección de este enfoque radica en el hecho de que permite dar cuenta de las dimensiones cognitivas y cómo, a partir de estas, se produce la movilización de distintos actores heterogéneos que convergen formando coaliciones, provocando cambios en las políticas públicas. El Programa de Desarrollo Rural Sustentable es creado, en el año 2013, a partir de la aprobación de la Ordenanza Municipal N° 21.296/13. Este Programa actúa como una herramienta de resolución del conflicto que surge del encuentro territorial entre productores y pobladores, especialmente vinculado con el uso de agroquímicos. En lo que respecta a los aspectos metodológicos, tiene como principal fuente de análisis las distintas ordenanzas, entrevista a quienes participaron de la creación e implementación del programa y bibliografía específica sobre el tema. El análisis presentado se enmarca en una experiencia de investigación en el ámbito de la Sociología del Estado y Políticas Públicas.

**Palabras clave:** Inscripción en la agenda; Programa de Desarrollo Rural Sustentable; Coaliciones Promotoras.

### ABSTRACT

The purpose of this article is to present an analysis of the formulation and inscription on the agenda of the problem that gives rise to the Programa de Desarrollo Rural Sustentable, in the year 2013 in Municipality of General Pueyrredón, from the Promoting Coalitions approach proposed by Paul Sabatier and Hank Jenkins-Smith. The choice of this approach lies in the fact that it allows the exposure of the cognitive dimensions and how the mobilization of different heterogeneous actors takes place from these and converge, forming coalitions that cause changes in public policies. The Programa de Desarrollo Rural Sustentable is created, in the year 2013 as of the approval of Municipal Ordinance N° 21.296/13. This program acts as a conflict resolution tool that arises from the territorial encounter between producers and residents, especially linked to the use of agrochemicals. With regard to the methodological aspects, its main source of analysis is the different ordinances, it interviews those who participated in the creation and implementation of the program and specific bibliography on the

subject. The analysis presented is part of a research experience in the field of State Sociology and Public Policies.

**Key words:** Inscription on the agenda; Programa de Desarrollo Rural Sustentable; Promotional Coalitions.

## INTRODUCCIÓN

El periurbano de la ciudad de Mar de Plata posee una compleja historia de conflictos asociados con la problemática de agroquímicos. Rodeada por el segundo cordón frutihortícola más relevante del país, genera una producción destacada por su calidad, diversidad y rendimiento. En el sector primario del Municipio de General Pueyrredón, la actividad frutihortícola ocupa el segundo lugar de importancia entre las actividades productivas (Atucha, Lacaze y Roveretti 2014). Alcanza unos 350 km<sup>2</sup> y cuenta con 125.000 habitantes, agrupando de esta manera cerca de un 20% del total de la población del partido (Cabral y Zulaiaca 2015).

El borde urbano-rural marplatense se muestra como un elemento difuso, donde coexisten distintas dinámicas sociales, culturales, ambientales y económicas, las cuales en ocasiones se traducen en desequilibrios territoriales y se manifiestan en constantes conflictos sociales y de intereses de diversos actores (Talavera y Villamizar 2012 en: Cabral y Zulaiaca 2015).

El Programa de Desarrollo Rural Sustentable es creado, en el año 2013, a partir de la aprobación de la Ordenanza Municipal N° 21.296/13. Este Programa actúa como una herramienta de resolución del conflicto que surge del encuentro territorial entre productores y pobladores, especialmente vinculado con el uso de agroquímicos. Tras los diversos debates desarrollados en el período 2008-2013, en el que participan tanto actores públicos como privados, tiene tal como lo indica su ordenanza, la finalidad de “(...) *mejorar la sostenibilidad social, ambiental, cultural y económica de la producción agropecuaria del Partido de General Pueyrredón*”.

En el presente trabajo, tendremos como objetivo analizar la formulación e inscripción en la agenda del problema que da origen al Programa de Desarrollo Rural Sustentable a partir, fundamentalmente, del enfoque de Coaliciones Promotoras propuesto por Paul Sabatier y Hank Jenkins-Smith. La elección de este enfoque radica en el hecho de que nos permitirá dar cuenta de las dimensiones cognitivas y cómo, a partir de estas, se produce la movilización de distintos actores heterogéneos que convergen formando coaliciones, provocando cambios en las políticas públicas.

En lo que respecta a los aspectos metodológicos, tiene como principal fuente de análisis las distintas ordenanzas, entrevista a quienes participaron de la creación e implementación del programa y bibliografía específica sobre el tema.

El trabajo se dividirá en distintas secciones, para facilitar su comprensión y lectura. Los primeros dos apartados abordan cuestiones conceptuales, que serán retomadas en el posterior análisis de la política pública. El tercer apartado concierne a la descripción del Programa de Desarrollo Rural Sustentable y su vinculación con los diferentes niveles de Administración Pública. El apartado número cuatro tendrá como finalidad abordar la política pública desde el Enfoque de Coaliciones Promotoras explicando, así, la formulación del problema y su inscripción en la agenda.

## POLÍTICAS PÚBLICAS DESDE UNA PERSPECTIVA PROCESUAL: UN MARCO DE REFERENCIA

Retomaremos aquí la idea de Harold Laswell acerca del análisis procesual de las políticas públicas. Si bien este enfoque de proceso ha sido criticado por distintos autores, entre ellos Sabatier<sup>1</sup>, consideramos, junto con Peter De León (1997), que éste constituye una herramienta valiosa, ya que permite ver y categorizar actores y acciones de modo que ayuden a desentrañar y dilucidar determinadas políticas, de manera retrospectiva. En el mismo sentido, autores como Jacques Lagroye (1993) plantean que en cada una de estas fases participan múltiples actores, que pueden intervenir y dejar de hacerlo y, además, que la concatenación de etapas no se plantea como

<sup>1</sup> Para Sabatier, el enfoque procesual negaba el papel de las ideas en la evolución de las políticas y planteó diversas objeciones acerca del mismo, entre ellas: considera que no es un modelo causal; padece una imprecisión descriptiva; y no alcanza a proporcionar un vehículo adecuado para integrar los papeles de los análisis de las políticas y el aprendizaje orientado por las políticas (De León 1997).

lineal ni idéntica para todos los casos. Consideramos, entonces, que el enfoque procesual, a pesar de sus limitaciones, nos provee un marco analítico que permite analizar de manera más rica y exhaustiva una de sus etapas, en este caso, la que refiere a la formulación del problema y su inscripción en la agenda. Al concentrar nuestra atención en determinadas etapas, no estamos negando el proceso completo ni considerándolo como un conjunto diferenciado de movimientos, sino que lo utilizaremos como un marco de referencia.

De esta manera, centraremos nuestro análisis en el vínculo entre la definición del problema y de las agendas, desde la perspectiva del Enfoque de Coaliciones Promotoras, que explicaremos más adelante, y tomando como referencia el análisis intermedio realizado por Wayne Parsons (2007), quien señala, tal como planteábamos anteriormente, que las etapas no constituyen secuencias lógicas que culminan con la decisión y la implementación.

Reconocer el problema es el puntapié inicial para el origen de una política pública. La formulación del problema, sin embargo, es siempre una tarea conflictiva: si bien pueden existir acuerdos sobre una temática en particular, no todas las personas coincidirán en la definición del mismo y, por consiguiente, en las políticas públicas que deberían implementarse. Un problema, para constituirse como tal, debe ser definido, estructurado, contextualizado, enmarcado dentro de ciertos límites y recibir una etiqueta. Cabe destacar, además, que el hecho de que algo se convierta en un tema que atrae la atención, tanto de los encargados de diseñar las políticas públicas como de los medios de comunicación masiva, está estrechamente vinculado con la manera en que el tema en cuestión se relaciona con la opinión pública (Parsons 2007). En síntesis, puede decirse que los problemas poseen un carácter controvertido e involucran operaciones de construcción y reconstrucción simbólica (Padioleau 1986). Así, la enunciación simbólica de un problema, que puede incluir un contenido afectivo, acrecienta la posibilidad de que se lo difunda, se lo tome en cuenta y eventualmente se lo aborde (Lagroye 1993).

En lo que respecta a la inscripción del problema en la agenda<sup>2</sup>, ésta implica la entrada en el sistema formal de decisión política, donde se interviene el problema o, bien, este desaparece como objeto de debate, siendo relegado a un lugar secundario en la atención pública. Existen, además, factores<sup>3</sup> que corresponden a cualidades intrínsecas de los problemas y que influyen en su inscripción en la agenda y pueden favorecer o dificultar su recepción en la política pública. Finalmente, es importante destacar la atención que el público otorga a las problemáticas, donde los medios de comunicación juegan un rol importante, pudiendo diferenciar públicos generales, esto es, apáticos o no directamente afectados, y públicos específicos, caracterizados por estar atentos o involucrados con los problemas (Padioleau 1989).

## ENFOQUE DE COALICIONES PROMOTORAS

El Enfoque de las Coaliciones Promotoras fue ideado originalmente por Paul Sabatier en la segunda mitad de los años '80 y posteriormente desarrollado junto con Hank Jenkins-Smith. Éste, —junto con el denominado Enfoque de los Referenciales— se enmarca dentro de los Enfoques Cognitivos, los cuales hacen hincapié en el peso de las ideas, creencias y valores en la construcción de las políticas públicas, en contraposición a aquellas perspectivas que sólo ponían el acento en el interés y en las instituciones. Es un modelo teórico<sup>4</sup> que aspira a explicar el cambio en las políticas y que no sólo proporciona una metodología que permite contrastar empíricamente el papel que

<sup>2</sup> La agenda de políticas públicas, siguiendo a Padioleau (1989), comprende un conjunto de problemas que reclaman el debate público y la consiguiente intervención de las autoridades políticas correspondientes.

<sup>3</sup> Entre estos factores destacan el grado de complejidad del problema; los antecedentes que se encuentren del mismo; la calidad temporal; el grado de formulación abstracta o concreta; la afectividad de los ciudadanos a quienes ese problema concierne; y cómo se atribuyen los orígenes del problema y quiénes serían los responsables del mismo (Padioleau 1989).

<sup>4</sup> Este modelo teórico parte de las siguientes premisas: en primer lugar, el estudio debe realizarse al menos a lo largo de una década ya que es el tiempo necesario para apreciar la influencia del aprendizaje en las políticas públicas; en segundo lugar, se consideran los subsistemas de políticas como unidad de análisis; y finalmente, las políticas públicas se conceptualizan como sistemas de creencias (Martín Quintero 2007).

realmente juegan los aspectos cognitivos, sino que también se presenta como un marco teórico eficaz para comprender la complejidad de los procesos de políticas públicas (Martín Quintero 2007).

Las coaliciones son definidas por Sabatier y Jenkins-Smith como “los actores de una amplia variedad de instituciones que comparten las creencias del núcleo de la política y que coordinan su comportamiento de distintas maneras” (en Martín Quintero 2007: 286). Generalmente existen de dos a cuatro coaliciones, las cuales necesitan tiempo para desarrollarse y sólo pueden hacerlo dentro de un marco de conflicto sostenido en la política pública. Las coaliciones promotoras implican la presencia de un sistema de creencias que se encuentra estructurado en tres niveles. De esta manera, puede hallarse, en primer lugar, un núcleo duro que incluye las creencias normativas y ontológicas básicas. En segundo lugar, el núcleo de las políticas, el cual representa cuestiones normativas y percepciones básicas acerca de un sector de la política. Finalmente, los aspectos secundarios, que comprenden un conjunto de creencias más concretas referentes a la importancia de distintos factores en escenarios específicos, al diseño de instituciones y a la seriedad del problema, entre otros (Martín Quintero 2007).

Es importante resaltar el papel de los policy brokers o intermediarios de las políticas que actúan como mediadores de las coaliciones en disputa, buscando mantener el nivel de conflicto dentro de ciertos límites y poder alcanzar algún tipo de solución al problema (Martín Quintero 2007).

Un último aspecto a mencionar es que el aprendizaje orientado a las políticas se constituye como una dimensión importante para explicar el cambio. Con frecuencia, los aspectos secundarios son los más proclives a transformarse, mientras que los aspectos relativos al núcleo duro son muy difíciles de cambiar y, cuando lo hacen, suele ser por perturbaciones en factores no cognitivos y externos al sistema (Martín Quintero 2007).

Si bien el Enfoque de Coaliciones Promotoras destaca el papel de los aspectos cognitivos, se considera que los actores no sólo se guían por éstos, sino que, además, utilizan información y recursos para alcanzar fines orientados a la política, que incluyen prioridades de valor y concepciones del bienestar. Finalmente, los actores dan más peso a las pérdidas que a las ganancias lo que conlleva a la tendencia a ver a sus opositores como más poderosos de lo que realmente son (Martín Quintero 2007).

## PROGRAMA DE DESARROLLO RURAL SUSTENTABLE

Antes de adentrarnos en la descripción del Programa de Desarrollo Rural Sustentable, es necesario hacer una contextualización que nos permita comprender la complejidad del mismo. De esta manera, siguiendo el planteo de Gustavo Blutman (2007), puede decirse que Argentina es un país federal que garantiza, por medio de su Constitución Nacional, la autonomía de los municipios, lo que conlleva la existencia de tres ámbitos de administración pública, con potestades y funciones exclusivas, concurrentes y complementarias para cada uno de ellos: la Administración Pública Nacional, la Administración Pública Provincial y, finalmente, la Administración Pública Municipal, dando lugar a un Estado complejo<sup>5</sup>. Cabe destacar que, a lo largo de las últimas décadas, se produjo una transformación en la manera en que se desarrolla la gestión pública. Así, se pasa de un modelo “dual”, donde el ámbito nacional por un lado y las provincias y municipios por otro, actuaban de forma independiente, a un federalismo cooperativo, en el cual los tres niveles de Estado trabajan de manera conjunta, lo cual facilita la cogestión de distintas actividades y programas. La existencia

<sup>5</sup> Gustavo Blutman entiende al Estado complejo como: “(...) la coexistencia de varios ordenamientos jurídicos estatales y administrativos superpuestos sobre un mismo territorio. Así, la jurisdicción nacional se constituye en una suerte de Estado de estados, conviviendo en igualdad con otro ámbito de gobierno - las provincias, que también se encuentran dotadas de soberanía interna- y un tercer estamento, los municipios, a los que, si bien no puede adjudicárseles poderes equivalentes a las dos anteriores, tienen potestades y autonomía política, administrativa, económico-financiera e institucional” (Blutman 2007:16).

de este tipo de federalismo cooperativo genera superposiciones e interdependencias entre cada una de las administraciones, dotando a la gestión estatal de un carácter complejo donde intervienen una pluralidad de actores y procesos que fortalecen el curso de acción estatal en términos de legitimidad política y social.

En lo que respecta a la problemática ambiental, en los años '70, como producto de la influencia del debate<sup>6</sup> en torno a dicha temática y a la aparición de distintos hitos legislativos en Estados Unidos y Europa, se fomenta en Argentina la creación de la Subsecretaría de Recursos Naturales Renovables y la sanción de las primeras leyes de protección de los recursos naturales<sup>7</sup>. Como consecuencia de la cumbre de Río de Janeiro del año 1992, y la consiguiente entrada en vigencia de diversos tratados internacionales, la política impulsada por los gobiernos nacionales y provinciales refleja la importancia del desarrollo sustentable y de las cuestiones ambientales, donde destaca la incorporación, en el año 1994, del artículo N° 41 de la Constitución Nacional que expresa el derecho a gozar de un ambiente sano y equilibrado. Esta reforma procura esclarecer el deslinde de competencias en materia ambiental entre Nación y provincias (Aparicio, et al. 2015).

A partir de lo expuesto hasta aquí, puede decirse que a nivel nacional se autoriza, a través de la Dirección de Agroquímicos y Biológicos dependiente del Servicio Nacional de Sanidad y Calidad Agroalimentaria (SENASA), la circulación y producción de este tipo de productos. En lo que respecta al nivel provincial, es éste el que determina las modalidades y restricciones de aplicación en el territorio, regulando estos criterios a través de normas según el tipo de sustancia de que se trata. Las localidades, ya sean municipios o comunas, demarcan zonas de protección (Berros 2014)<sup>8</sup>.

En el año 2008 un grupo de vecinos y activistas ambientalistas del Partido de General Pueyrredón presentan un proyecto de ordenanza que prohíbe la aplicación de cualquier producto plaguicida de síntesis a menos de 1000 metros de núcleos poblacionales, suspendiendo así todo uso de agroquímicos. Dicho proyecto es aprobado de forma unánime por el Honorable Consejo Deliberante, promoviendo la sanción de la ordenanza N° 18.740. Sin embargo, al momento de reglamentar dicha ordenanza se plantean diversos problemas, puesto que lo sancionado por el Poder Legislativo es considerado inviable por el Poder Ejecutivo. En consecuencia, y debido a los plazos establecidos para la reglamentación, el entonces intendente del Municipio, Gustavo Pulti, le solicita a Jorgelina Porta, funcionaria de la Subsecretaría de Desarrollo Productivo, Asuntos Agrarios y Economía Social, que se encargue de la reformulación de la ordenanza. Se convoca, así, a una Comisión Técnica interinstitucional (Fuentes orales).

Tras diversos debates y conflictos se aprueba, en el año 2013, la Ordenanza Municipal N° 21.296/13 creando el Programa de Desarrollo Rural Sustentable<sup>9</sup>. Dicho programa, establece zonas en el que el uso de los agroquímicos se encuentra prohibido o restringido. De este modo, en un radio de 1000 metros a partir de los núcleos urbanos, zona denominada Franja Transicional Periurbana, solo podrán aplicarse aquellos productos que no presenten riesgos para la salud. En los primeros 100 metros de dicha franja se establece la denominada zona de Amortiguamiento y Producción y se instituye la construcción de una barrera forestal con el objetivo de impedir o disminuir el egreso de agroquímicos a las zonas cercanas. Finalmente, en aquellas áreas denominadas Puntos de Alto Riesgo Sanitario y Ambiental, esto es aquellas que se encuentren a 100 metros de escuelas o centros asistenciales y de salud o que estén ubicadas a 25 metros de cursos de aguas, complejos turísticos, entre otros, se prohíbe el uso de agroquímicos. Se establece además que todos aquellos productores y/o dueños de establecimientos productivos que se ubiquen en

<sup>6</sup> La Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente, celebrada en Estocolmo en 1972, marcó un punto de inflexión en el desarrollo de la política medioambiental internacional. El debate dio lugar a la problematización del paradigma instaurado por la denominada "revolución verde", esto es, la búsqueda de una maximización de la producción agrícola, y la progresiva transición hacia un modelo de conciencia ambiental que señale los límites de la racionalidad económica y los desafíos que genera la degradación ambiental (Leff 2008).

<sup>7</sup> Entre estas destacan las leyes Nacionales de agroquímicos: ley N° 18.796 de Modificación del Régimen de Plaguicidas y la ley N° 20.418 de Tolerancias y límites administrativos de residuos de plaguicidas (Aparicio et al 2015).

<sup>8</sup> En lo que respecta al Programa de Desarrollo Rural Sustentable, éste reviste un carácter más restrictivo que la reglamentación vigente en la Provincia de Buenos Aires (Atucha, Lacaze, Roveretti, 2014), lo que denota el uso de facultades y potestades de regulación económica y social por parte del Municipio (Blutman, 2007).

<sup>9</sup> El Programa de Desarrollo Rural Sustentable no se circunscribe al Municipio de General Pueyrredón, sino que fue replicado en el Partido de General Alvarado en el año 2016 (Fuentes orales).



cualquiera de dichas franjas están obligados a inscribirse en el registro del Programa de Desarrollo Rural Sustentable e implementar los acuerdos tecnológicos correspondientes. Surge, de la misma normativa, la creación e institucionalización de una Unidad de Gestión, una Comisión Técnica y una Comisión de Monitoreo<sup>10</sup> (Atucha, Lacaze y Roveretti 2014).

## EL PROGRAMA DE DESARROLLO RURAL SUSTENTABLE VISTO DESDE EL ENFOQUE DE COALICIONES PROMOTORAS

A partir de todo lo dicho hasta aquí, en este apartado buscaremos analizar la formulación del problema y su inscripción en la agenda a partir del Enfoque de Coaliciones Promotoras.

Una primera aproximación a la problemática nos conduce a plantear nuevamente que, en el año 2008, un grupo de vecinos y miembros de organizaciones ambientalistas, tales como la Organización No Gubernamental “Bios” y “Paren de fumigarnos”<sup>11</sup>, presentan un proyecto de ordenanza que “prohíbe dentro del radio de 1000 metros a partir del límite de las plantas suburbanas o núcleos poblacionales en la totalidad de la planta urbana propiamente dicha la utilización de cualquier producto químico y/o biológico de uso agropecuario y/o forestal, en particular plaguicidas o fertilizantes” (Ordenanza Municipal N° 18.740). Dicha ordenanza es aprobada de forma unánime por el Honorable Consejo Deliberante. Sin embargo, la aprobación de la ordenanza no se tradujo en su automática reglamentación, sino que, por el contrario, pasaron dos años sin que ésta fuera reglamentada, período durante el cual los productores no se adecuaron a lo propuesto por la misma y, además, no existieron controles sobre la utilización de los agroquímicos, dando lugar a un vacío normativo (Fuentes orales).

La presión de los grupos ambientalistas y los vecinos que reclamaban soluciones políticas, sumado al vencimiento de los plazos establecidos para la reglamentación, llevan a la necesidad de reglamentar la ordenanza N° 18.740. Esto nos remite al concepto de “ventana de oportunidad política”<sup>12</sup> de Kingdom, abordado por Zahariadis (2010), ya que el tiempo adquiere un rol importante puesto que hay una urgencia para resolver el conflicto relacionada con los plazos vigentes para la reglamentación, debiéndose actuar mientras la situación es propicia. La ventana de oportunidad es el momento donde confluyen los problemas, las políticas y la política<sup>13</sup>.

<sup>10</sup> La Unidad de Gestión se encuentra coordinada por agentes del Programa de Desarrollo Rural Sustentable, junto al Instituto Nacional de Tecnología Agropecuaria y al Ministerio de Asuntos Agrarios, entre otros. La Comisión Técnica, por su parte, se encuentra conformada por representantes del Ministerio de Asuntos Agrarios de la Provincia de Buenos Aires; el Instituto Nacional de Tecnología Agropecuaria (INTA), EEA Balcarce, Instituto para la Pequeña Agricultura Familiar (IPAF); Región Pampeana y Cambio Rural; Ministerio de Agricultura, Ganadería y Pesca de la Nación; Subsecretaría de Agricultura Familiar y el Servicio Nacional de Sanidad y Calidad Agroalimentaria (SENASA); el Colegio de Ingenieros; la Universidad Nacional de Mar del Plata, entre otros. Finalmente, en lo que respecta a la Comisión de Monitoreo, ésta se encuentra coordinada por Universidades con sede en el Partido de General Pueyrredón, el Honorable Concejo Deliberante, vecinos, etcétera.

<sup>11</sup> En el sitio oficial de “Paren de Fumigarnos” se plantea que esta organización se encuentra integrada por un grupo de vecinos de la ciudad de Mar del Plata que empieza a reunirse en el año 2008, a partir de un caso puntual de intoxicación por agrotóxicos de un grupo de alumnos de la escuela Agraria de Laguna de los Padres. Desde ese momento comienzan a profundizar sus conocimientos de esta problemática y a difundirlo entre la población del Partido de Gral. Pueyrredón. Ver: <http://parendefumigarnosmdp.blogspot.com.ar/>

<sup>12</sup> Las ventanas de oportunidad política son definidas por Zahariadis como “breves oportunidades para que los defensores de las propuestas impulsen sus soluciones favoritas o inciten la atención a sus problemas especiales” (Zahariadis 2010:78). Se producen cuando el problema, la política y las políticas se acoplan o se unen en momentos críticos. La unión ocurre mientras las ventanas de oportunidad están abiertas cuando determinados formuladores de políticas están en el poder (Zahariadis 2010). Es necesario aclarar que, si bien suele hacerse hincapié en que la ventana de oportunidad se produce cuando se está frente a un cambio de gobierno, en el caso que nos ocupa no se produce dicho cambio, sino que la ventana de oportunidad se abre dentro de una misma gestión.

<sup>13</sup> Según Surel (2006), es habitual oponer la acción pública a la acción política. Trabajos recientes en ciencias políticas desarrollan la idea de una transformación contemporánea de los marcos de acción pública y el rol del Estado, transformación asociada a un fenómeno de disociación entre las *policies*, concepto que engloba el fenómeno democrático y las políticas públicas, y las *polities*, término que designa el espacio de competencia electoral y las dinámicas clásicas de representación.

En este momento, sin embargo, se constatan diversas falencias en la ordenanza N° 18.740, es decir, se produce un acercamiento al reconocimiento del problema: volvería prácticamente improductivo al 70% del área destinada a las actividades de huerta y, según fuentes de la Sociedad Rural Argentina, con esa disposición en vigencia el 70% de las tierras del distrito quedaban imposibilitadas para la siembra (Atucha, Lacaze y Roveretti 2014); por otro lado, generaría el corrimiento de la frontera agropecuaria y la incorporación al mercado inmobiliario y especulativo de miles de hectáreas; se generaría una pérdida del acceso a productos frescos a precios razonables; y una reducción de fuentes de trabajo. En palabras de los entrevistados, *“era verdaderamente impracticable; el Ejecutivo plantea una ordenanza que no tenía sentido desde el punto de vista técnico, que implicaría una reconversión del proceso productivo”* (Fuentes orales). En consecuencia, el entonces intendente Gustavo Pulti, le solicita a Jorgelina Porta que se haga cargo de la reformulación de la ordenanza y su traducción en una política que sea viable y que matice el conflicto entre las partes involucradas, introduciendo así la problemática en la agenda. Consideramos, entonces, que es en este momento donde se pone en evidencia la construcción de la problemática que podría conceptualizarse como un enfrentamiento entre quienes poseen una visión “productivista” y quienes plantean una visión “ambientalista”, poniendo en disputa la utilización o no de agroquímicos. Se constata que la definición de un problema es una tarea conflictiva, no aislada de presiones e influencias contrapuestas. Es en este sentido que, creemos, puede verse el cambio en las políticas y la complejidad del proceso, donde pueden distinguirse las coaliciones intervinientes, tal como lo entienden Sabatier y Jenkins-Smith.

Nos encontramos en presencia de dos coaliciones: una de corte productivista y otra ambientalista. Tal como mencionábamos antes, éstas se caracterizan por compartir creencias acerca del núcleo de las políticas y por orientar sus acciones en función de sus ideas y valores, en un contexto de conflicto en la política pública. En lo que respecta a la primera coalición, que denominaremos “productivista”, dentro de la cual ubicamos principalmente tanto a los grandes como a los medianos y pequeños productores, el núcleo duro estaría conformado por ideas relacionadas con el desarrollo económico, el aumento de la productividad y la inserción competitiva dentro del mercado. En consecuencia, el núcleo de la política se perfilaría hacia la búsqueda de programas o políticas que impulsen dichas ideas: en este sentido, la no utilización de agroquímicos implicaría un aumento de los costos, pérdida de la productividad y, en última instancia, una reconversión del sistema productivo y tecnológico, que no todos estarían en condiciones de afrontar. Los aspectos secundarios podrían establecer la utilización de productos menos nocivos y una paulatina disminución en el uso de los agroquímicos, siempre y cuando esto se conjugue con el desarrollo de la actividad económica. En cuanto a la coalición que llamaremos “ambientalista”, en la cual ubicamos a los vecinos del cordón frutihortícola y a los miembros de las organizaciones “Bio” y “Paren de Fumigarnos”, el núcleo duro se hallaría compuesto por ideas que defiendan la preservación del medio ambiente y la protección de la vida humana. En lo que respecta al núcleo de la política, esta coalición buscaría que se realizaran políticas consecuentes con el núcleo duro: así, plantean la no utilización de agroquímicos, puesto que éstos no sólo dañan el ambiente, sino que ponen en riesgo la vida humana. Por último, en lo concerniente a los aspectos secundarios, esta coalición promovería el reemplazo de los productos químicos por otros de origen natural. Ambas coaliciones, en el marco del subsistema de las políticas, intentarán trasladar sus sistemas de creencias a las políticas públicas influyendo en el comportamiento de múltiples instituciones gubernamentales, siendo los aspectos de los núcleos duro y de las políticas los más difíciles de cambiar. Las coaliciones jugarán un rol importante tanto en la generación, difusión y evaluación de las ideas de las políticas, como en su formulación e implementación.

Las coaliciones en disputa se encuentran mediadas por los policy brokers o intermediarios de las políticas. En este caso, atribuimos este rol al Estado, específicamente la Administración Pública Municipal donde destaca la participación de Jorgelina Porta y su equipo, gran parte de ellos formados como Ingenieros Agrónomos, el cual busca actuar como un mediador entre ambas, manteniendo el nivel de conflicto dentro de ciertos parámetros y buscando algún tipo de solución al problema que, finalmente, se reflejará en el Programa de Desarrollo Rural Sustentable. El mediador en general, y en este caso en particular, busca conciliar las posturas más extremas para poder ofrecer una solución que las contemple a ambas y tenga en cuenta, además, la existencia de otros actores y factores que, debido a la polarización, pueden no ser tan visibles. En este caso, el Estado debió conciliar, por un lado, la protección del medio ambiente, el cuidado de la salud de los



pobladores y la preservación de las generaciones futuras y, por otro, el despliegue de la actividad productiva (que, como se dijo antes, constituye la segunda actividad productiva más importante del Municipio), el mantenimiento de distintos puestos de trabajo, la protección a los pequeños y medianos productores que no poseían los recursos económicos y financieros para una reconversión productiva y, además, mantener la competitividad del sector. Queremos destacar, por último, que siguiendo el planteo de Martín Quinteros (2007), estos intermediarios son expertos o burócratas que tienen ciertas habilidades que ofrecer. Esto nos remite al planteo de Antonio Camou (1997) quien esboza el rol de las ideas y saberes como mediadoras de intereses en conflicto, donde las cuestiones técnicas y políticas son como “dos puntas de un mismo ovillo”, esto es, se encuentran indisolublemente unidas y, entre ellas, se halla un complicado entramado de ideas e intereses, creencias técnicas y evaluaciones políticas.

Las coaliciones promotoras se despliegan en una multiplicidad de escenarios, principalmente en la “Audiencia pública sobre el uso de agrotóxicos”, llevada a cabo el 24 de octubre de 2012, donde el mediador buscó equiparar las voces representativas de cada coalición, tras constatar que los productores tenían un peso mayor que los ambientalistas. Es en este contexto, que no sólo incluye la audiencia, donde los actores conformados en coaliciones desplegaron una serie de recursos y estrategias para modificar los programas gubernamentales, específicamente la Ordenanza N° 18.740, e influir en la programación de políticas públicas futuras. Entre estos se destacan, por parte de la coalición productivista, el despliegue de una movilización que incluyó manifestaciones (por ejemplo, la movilización de tractores hasta el Honorable Consejo Deliberante) y boicots, entre otras. Por parte de las agrupaciones ambientalistas, se recurrió a manifestaciones y a la utilización de recursos simbólicos y discursivos, que buscaban persuadir la opinión de aquellos que no estaban directamente involucrados con la problemática. Con respecto a esto último, ambas coaliciones hacen uso de los medios de comunicación para lograr la adhesión de la opinión pública; los medios mediatizaron la problemática y contribuyeron a la polarización de la misma: por ejemplo, en entrevistas a la coalición productivista, estos alegaban que, en caso de no usar agroquímicos “*se le llenaría la casa de ratas a la gente*” (Fuentes orales). En los distintos debates y confrontaciones no sólo se manifiesta una disparidad en cuanto a las ideas o concepciones, sino también la existencia de intereses opuestos.

Finalmente, en la audiencia, lugar donde se visualiza el despliegue del Estado en su rol de mediador, se plantea la creación de una Comisión Técnica para la conformación de una política pública que, en el año 2013, dará origen a la ordenanza N° 21.296 que establece la creación del Programa de Desarrollo Rural Sustentable. Es importante mencionar que en la entrevista se pone en evidencia que el Estado supo conjugar las posturas ambientalistas y productivistas en una política pública que deja de lado las visiones más radicales sobre la temática. En consecuencia, la nueva ordenanza implica una reconversión de las actuales estrategias productivas hacia otras que hagan un uso exclusivo de agroquímicos de bajo impacto ambiental (Fuentes orales).

La ordenanza refleja en sus diversos artículos los puntos de conciliación entre ambas coaliciones. Establece una transición agroecológica que construya sistemas agropecuarios diversificados y autosuficientes. A partir de la generación de planteos tecnológicos integrales y participativos, se busca disminuir y paliar los efectos negativos de la actividad agropecuaria, prestando especial atención a los factores culturales, naturales y relativos a la salud de la población. Hace hincapié en la “disminución, uso racional y responsable de agroquímicos” y en la construcción de diversas herramientas de participación y comunicación que propicien la interacción entre los diversos actores que comprenden el programa. Por último, se delimitan zonas donde se prohíbe o restringe el uso de agroquímicos (Ordenanza Municipal N° 21.296).

El programa logra el acuerdo respecto a una progresiva transición agroecológica, pero sin embargo la delimitación territorial constituye un objeto de disputa. De este modo, una vez sancionado, la coalición ambientalista denuncia malas prácticas y nuevos casos de contaminación dando lugar a una disputa judicial. A fines del año 2014 la Suprema Corte de Justicia de la provincia de Buenos Aires, luego de convocar a las partes involucradas, extiende una medida cautelar que deja sin efecto los artículos que establecen las zonas de restricción o prohibición del uso de agroquímicos, retrotrayéndolas a lo que establecía la Ordenanza 18.740. A partir de entonces, la problemática no ha sido resuelta y la implementación de los artículos que no fueron suspendidos se

torna difusa en todo el territorio (autos “Picorelli, Jorge Omar y otros c/Municipalidad de General Pueyrredón s/Inconst. Ord. N° 21.296”, SCBA, 25/9/14).

Vemos así que mantener en el tiempo el acuerdo entre coaliciones opuestas y heterógenas se torna problemático a medida que evoluciona la política pública. Las pujas y presiones por imponer las propias ideas e intereses se refleja en incumplimientos, modificaciones e incluso revocaciones de las normativas (Molpeceres et al. 2017).

## REFLEXIONES FINALES

El presente trabajo buscó dar cuenta de la existencia de conflictos en torno a la cuestión del uso de agroquímicos, que pone de manifiesto el entrecruzamiento de aspectos económicos, políticos, ambientales y sociales. Se conjugan dimensiones antagónicas que representan tensiones y fuerzas contrapuestas. Esto cobra fundamental importancia en el Partido de General Pueyrredón puesto que la frutihorticultura se encuentra entre las actividades productivas más importantes, lo que implica poder articular un uso responsable de los productos agroquímicos con el desarrollo económico.

El objetivo de nuestro trabajo ha sido dilucidar la formulación de la problemática y la inscripción en la agenda, considerando que ésta es una tarea conflictiva, donde se ponen en juego visiones, ideas e intereses contrapuestos, con un fuerte peso de los factores simbólicos, en el cual el problema puede ser formulado a partir de una diversidad de significados (Edelman 1991). El enfoque procesual, a pesar de las críticas y limitaciones, nos permitió enmarcar nuestro análisis en una etapa, de modo de brindar un estudio claro y preciso, siendo una herramienta analítica; no negamos con ello la comprensión del proceso completo ni tampoco la interacción y superposición de etapas.

El Enfoque de Coaliciones Promotoras nos posibilitó ver claramente las partes en disputa y cómo actuó el mediador articulando estas posiciones contrapuestas, buscando conciliar el conflicto, enlazando lo ambiental con lo económico, dándole voz a las distintas partes involucradas y proponiendo una política que deja de lado las posturas más radicales.

El Programa de Desarrollo Rural Sustentable da cuenta de la complejidad de la Administración Pública Argentina, donde intervienen una pluralidad de actores públicos y privados en los distintos niveles de Estado.

Se buscó realizar un análisis complejo que combine el Enfoque de Coaliciones Promotoras con otras propuestas conceptuales.

## REFERENCIAS

1. Atucha, Ana Julia, María Victoria Lacaze y Mariano Joaquín Roveretti. "Hacia la producción frutihortícola sustentable en el sudeste bonaerense: los desafíos que enfrentan las explotaciones de General Pueyrredon." Buenos Aires: Comunicación presentada en las Jornadas Regionales ADENAG (UNMdP), 2014.
2. Berros, Valeria. "Regresiones normativas en materia de agrotóxicos." Informe Ambiental Anual FARN. 2014.
3. Blutman, Gustavo, y otros. *Introducción a la Administración Pública Argentina. Nación, Provincias y Municipios*. Buenos Aires: Biblos, 2007.
4. Cabral, Victoria y Laura Zulaica. "Análisis de la vulnerabilidad socioambiental en áreas del periurbano de Mar del Plata (Argentina) expuestas a agroquímicos." *Multiciencia*, vol. 15, no. 2, 2015, pp. 172-180.
5. Camou, Antonio. "Los consejeros del príncipe: saber técnico y político en los procesos de reforma económica en América Latina." *Nueva Sociedad*, 1997, vol. 152, pp. 54-67.
6. De León, Peter. "Una revisión del proceso de las políticas: de Lasswell a Sabatier." *Gestión y Política Pública*, 1997, pp. 5-17.
7. Edelman, Murray. *La construcción del espectáculo político*. Buenos Aires: Manantial, 1991.
8. Lagroye, Jacques. *Sociología Política*. Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica de Argentina, 1993.
9. Martinón Quinteros, Ruth. "La incorporación de las ideas al análisis de políticas en el marco de las coaliciones promotoras." *Gestión y Política Pública*, 2007, pp. 281-318.
10. Molpeceres, María Celeste, Rocío Ceverio y Susana Brieva. "Regulaciones y prácticas: controversias en torno al uso de agroquímicos en el cinturón hortícola marplatense." *Redes* vol. 23, no. 44, 2017, pp. 103-131.
11. Muller, Pierre. *Las políticas públicas*. Universidad de externado de Colombia: Bogotá, 2000.
12. Padioleau, Jean. *El Estado en concreto*. Trad. José Barrales Valladares. México: Fondo de Cultura Económica, 1989.
13. Surel, Yves. "Relaciones entre la política y las políticas públicas". Franco, Rolando y Jorge Luis Lanzaro. *Política y las políticas públicas en los procesos de reforma de América Latina*. México: Flacso, 2006. 43-72.
14. Wayne, Parsons. *Políticas públicas: una introducción a la teoría y a la práctica del análisis de políticas públicas*. México: FLACSO, 2013.
15. Zahariadis, Nikolaos. "El marco de las corrientes múltiples. Estructuras, limitaciones y perspectivas." Sabatier, Paul. *Teoría del proceso de las políticas públicas*. Buenos Aires: Jefatura de Gabinete de Ministros. Presidencia de la Nación, 2010, pp. 67-94.